

Annulato il giudizio negativo di compatibilità ambientale per un progetto di un impianto eolico per tardività del parere

T.A.R. Puglia - Bari, Sez. II 5 agosto 2025, n. 1021 - Palliggiano, pres.; Cortellesa, est. - Giannutri Energy s.r.l. (avv. Travia) c. Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica ed a. (Avv. distr. Stato) ed a.

Ambiente - Giudizio negativo di compatibilità ambientale per il progetto di un impianto eolico - tardività del parere negativo.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso ritualmente notificato e depositato il 25 giugno 2024, la Giannutri Energy s.r.l. ha impugnato il decreto del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica (MASE) di concerto con il Ministero della cultura (MIC), adottato il 22 aprile 2024 (notificato il successivo 24 aprile), concernente *“giudizio negativo di compatibilità ambientale per il progetto di un impianto eolico costituito da 9 aerogeneratori della potenza nominale di 5,6 MW, per una potenza complessiva pari a 50,4 MW, ubicato in agro del Comune di Serracapriola (FG), località “Masseria Ricci” e del Comune di Torremaggiore (FG), località “Masseria del Principe”, con relative opere di connessione alla RTN mediante una nuova sottostazione utente MT/AT, da realizzarsi nel Comune di Torremaggiore (FG), presentato dalla società Giannutri Energy S.r.l., con sede legale in Potenza (PZ), Via del Seminario Maggiore n. 115”*.

1.1. Ha esposto, in punto di fatto, di aver presentato istanza in data 2 aprile 2021, ai sensi dell'art. 23 del d.lgs. n. 152/2006 (norme in materia ambientale – TUA), per l'avvio della procedura di valutazione di impatto ambientale relativa al predetto progetto. Ha quindi evidenziato i seguenti passaggi procedurali:

i) in data 7 maggio 2021, veniva avviata la consultazione del pubblico ex art. 24 del TUA;

ii) con nota prot. n. 21079-P del 18 giugno 2021, il Ministero della cultura - MIC trasmetteva alla Commissione tecnica VIA – VAS una richiesta di integrazioni, ai sensi dell'art. 24, comma 4, del TUA;

iii) con nota prot. n. 83794 del 30 luglio 2021, il Ministero della transizione ecologica (oggi Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica – MASE) – in considerazione del fatto che l'art. 24, comma 4, del d. lgs. n. 152/2006 prevede che l'autorità competente possa per una sola volta richiedere al proponente chiarimenti e integrazioni – chiedeva alla Commissione tecnica VIA-VAS di voler includere nell'eventuale propria richiesta di documentazione integrativa anche quella del Ministero della cultura;

iv) la Società ricorrente, con nota del 17 novembre 2021, trasmetteva le integrazioni documentali richieste (solo) dal MIC;

v) la Soprintendenza archeologia, belle arti e paesaggio (SABAP) per le province di Barletta-Andria-Trani e Foggia, con nota prot. n. 11894 del 14 dicembre 2021, trasmetteva il proprio parere endoprocedimentale negativo, segnalando che *«l'opera in progetto si inserisce in un comparto territoriale ad altissimo indice di significatività archeologica, caratterizzato da un ricco patrimonio di insediamenti antichi cronologicamente differenziabili, databili in particolare tra il Neolitico antico e l'alto Medioevo, noti in letteratura da precedenti indagini di superficie e oggetto di interventi di recupero di contesti archeologici. Il territorio interessato dalle opere in progetto risulta inoltre attraversato da percorsi viari antichi noti in letteratura da fotointerpretazione»*;

vi) con nota prot. n. 4455 del 17 gennaio 2022, l'allora Ministero della transizione ecologica comunicava l'avvenuta pubblicazione della documentazione integrativa trasmessa dalla Società ricorrente sul sito web del medesimo Ministero e, dunque, l'avvio di una nuova consultazione del pubblico ai sensi dell'art. 24, comma 5, del d.lgs. n. 152/2006;

vii) con nota prot. n. 2186 del 21 febbraio 2022, la SABAP del Molise inviava il proprio parere endoprocedimentale sfavorevole alla realizzazione dell'opera di cui trattasi, rappresentando che *«tutto il parco eolico ricade all'interno delle aree contermini dei beni paesaggistici, oltre che quelli architettonici ed archeologici, presenti nei territori di Campomarino, San Martino in Pensilis, Rotello, Santa Croce di Magliano e S. Giuliano di Puglia»*, aggiungendo pure che l'impianto in questione *«verrebbe percepito come un detrattore paesaggistico, in contrasto con le caratteristiche identitarie dell'intera vallata connotata dal paesaggio agrario e naturalistico, oltre che dalle valenze storiche del suo sistema insediativo formato dai tratturi, dalle aree archeologiche e dal sistema percettivo dell'intera vallata, oltre che interrompere la lettura del paesaggio verso i territori pugliesi dai luoghi tutelati sopradescritti»*;

viii) con nota prot. n. 7598 del 28 febbraio 2022, il Servizio III – tutela del patrimonio storico, artistico e architettonico dell'allora competente Direzione generale archeologia, belle arti e paesaggio (DG ABAP) del Ministero della cultura, trasmetteva il proprio contributo istruttorio, in cui concordava con quanto già espresso dalle competenti Soprintendenze;

ix) con nota del 5 aprile 2022 (prot. MiTE n. 44955 dell'8 aprile 2022), la Società EDP Renewables Italia Holding s.r.l. segnalava al Ministero della transizione ecologica *«che l'iniziativa della Giannutri Energy S.r.l. interferisce*



negativamente con gli Impianti Eolici EDP, ovvero ne comprometterebbe la producibilità, diminuendola, e la vita utile degli aerogeneratori, mettendone a rischio l'investimento» e chiedeva, pertanto, «di partecipare, in qualità di controinteressato, al procedimento amministrativo in corso al fine di delocalizzare gli aerogeneratori dell'Impianto Eolico GE interferenti con gli Impianti Eolici EDP e, comunque, di essere tempestivamente informata degli sviluppi del medesimo»;

x) con nota prot. n. 6629 del 7 dicembre 2022, il Servizio II – scavi e tutela del patrimonio archeologico della DG ABAP inviava il proprio contributo istruttorio, nel quale concordava con quanto espresso dalle Soprintendenze competenti;

xi) con nota prot. n. 110884 del 7 luglio 2023, il MASE trasmetteva il parere negativo (n. 477 del 23 giugno 2023) espresso dalla Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale - VIA e VAS e invitava la Soprintendenza speciale per il PNRR del MIC a formulare il proprio parere tecnico istruttorio in merito al procedimento *de quo*;

xii) con nota prot. n. 7462-P del 4 marzo 2024, la Soprintendenza speciale per il PNRR – avendo ritenuto di condividere e fare proprie le valutazioni formulate, nei relativi pareri endoprocedimentali, dalla Soprintendenza della provincia di Barletta-Andria-Trani e Foggia e dalla Soprintendenza del Molise, nonché quelle espresse dai Servizi II (scavi e tutela del patrimonio archeologico) e III (tutela del patrimonio storico, artistico e architettonico) della DG ABAP, esprimeva parere tecnico istruttorio negativo alla richiesta di pronuncia di compatibilità ambientale presentata dalla Società ricorrente;

xiii) con decreto n. 125 del 22 aprile 2024, la Direzione generale valutazioni ambientali del MASE – acquisiti i sopra citati pareri negativi della Commissione tecnica VIA e VAS della Soprintendenza speciale per il PNRR – esprimeva giudizio negativo di compatibilità ambientale per il progetto di cui trattasi.

1.2. Dopo aver ripercorso l'*iter* procedimentale sotteso al provvedimento impugnato, la Società ricorrente ha preliminarmente contestato la tardività del parere della Soprintendenza speciale PNRR, il quale non sarebbe stato reso nei termini di legge e, quindi, andrebbe considerato *tamquam non esset*, ossia totalmente inefficace. Ciò posto, ha dedotto i seguenti motivi di illegittimità dell'azione amministrativa:

- violazione dell'art. 3 della l. n. 241/1990, eccesso di potere per illogicità manifesta, contraddittorietà, travisamento dei fatti e difetto d'istruttoria;

- violazione degli artt. 3, 9, 41 e 97 Cost., dell'art. 11 TFUE, dell'art. 37 della Carta fondamentale dei diritti dell'Unione europea, dell'art. 1, comma 2-*bis*, e dell'art. 3 della l. 241/1990, nonché violazione del principio di buona fede e della leale collaborazione, eccesso di potere sotto il profilo della carenza di istruttoria, illogicità manifesta, difetto di proporzionalità e ragionevolezza per mancato bilanciamento dell'interesse ambientale e paesaggistico con l'interesse economico sotteso alla realizzazione dell'impianto di produzione da fonte di energia rinnovabile da fonte eolica;

- violazione degli artt. 3 e 97 Cost., violazione e falsa applicazione dei criteri di cui alle linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, di cui al d.m. 10 settembre 2010, violazione e falsa applicazione del regolamento regionale del 4 ottobre 2006, n. 16, della Regione Puglia, relativo alla realizzazione di impianti eolici nonché eccesso di potere sotto il profilo della carenza di istruttoria, illogicità manifesta, contraddittorietà, disparità di trattamento.

1.3. In sintesi, la ricorrente ritiene che l'azione amministrativa vada censurata per un evidente *deficit* istruttorio e di motivazione derivante, oltre che dalla tardività/inefficacia del parere del MIC, dalla circostanza che il progetto ricadrebbe comunque in area idonea *ex lege*. Inoltre, il rischio del cd. "effetto selva" (dovuto alla sovrabbondanza di impianti del tipo di quello in esame) sarebbe meramente ipotetico atteso che la realizzazione di altri impianti eolici sarebbe, allo stato, solo in fase di progettazione, con procedura VIA in corso. Ancora, non sarebbe stata svolta un'adeguata istruttoria sull'effettiva violazione delle distanze minime tra l'impianto e quelli proposti da altri operatori (con conseguente disparità di trattamento). Da ultimo, è stata censurata la violazione dell'interesse pubblico alla transizione energetica, fortemente incentivato anche dalle norme eurolimitarie.

2. Si sono costituiti in giudizio, per il tramite dell'Avvocatura dello Stato, sia il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica che il Ministero della cultura. La difesa erariale ha difeso l'azione amministrativa eccependo, innanzitutto, l'infondatezza della censura concernente la tardività del parere del MIC (ritenendo non applicabile al procedimento di VIA la disciplina di cui all'art. 17-*bis* della l. n. 241/1990); inoltre, le censure mosse sarebbero inammissibili attesa la natura discrezionale della decisione finale e dei suoi presupposti sia sul versante tecnico che amministrativo.

3. Alla pubblica udienza del 29 aprile 2025, sentite le parti, la causa è stata introitata per la decisione.

4. Il Collegio ritiene di esaminare – con priorità – le censure mosse in ordine al profilo della tardività del parere negativo del MIC, tenuto conto che proprio tale aspetto inficerebbe la determinazione conclusiva di non compatibilità ambientale. Le predette contestazioni assumono chiaramente carattere pregiudiziale e assorbente rispetto agli ulteriori motivi di ricorso involgenti, sostanzialmente, le valutazioni (discrezionali) poste in essere dal MASE e dal MIC attraverso i propri organi interni di supporto tecnico-amministrativo, ossia la Commissione tecnica (per il MASE) e la Soprintendenza speciale PNRR (per il MIC).

5. Sul punto, risultano fondate le doglianze di parte ricorrente in ordine al superamento dei termini di legge previsti per il rilascio del "concerto" del competente direttore generale del Ministero della cultura.

5.1. Va subito chiarito – richiamando peraltro quanto già affermato da questa Sezione in recenti pronunce sulla materia per cui è causa (*cf.*, *ex plurimis*, T.A.R. Puglia, Bari, n. 784/2025 e n. 702/2025) – che tutti i termini del procedimento di

VIA si considerano perentori (cfr. art. 25, comma 7, del d.lgs. n. 152/2006) e che le norme in materia ambientale “*possono essere derogate, modificate o abrogate solo per dichiarazione espressa da successive leggi della Repubblica, purché sia comunque sempre garantito il rispetto del diritto europeo, degli obblighi internazionali e delle competenze delle Regioni e degli Enti locali*” (art. 3-bis del citato d.lgs. n. 152/2006). Ciò non può essere scalfito neppure dalla sussistenza di “criteri di priorità” nella gestione e trattazione dei diversi progetti presentati, tenuto anche conto che, lo stesso legislatore, con la recente novella normativa proprio in tema di ordine di trattazione dei cd. “progetti prioritari” (d.l. n. 153/2024, conv. dalla l. n. 191/2024), ha precisato come tale nuova disciplina non pregiudichi “*il rispetto dei termini dei procedimenti di valutazione ambientale previsti dalla normativa vigente per i progetti compresi nel PNRR né di quelli finanziati a valere sul fondo complementare*” (art. 8, comma 1-ter, d.lgs. n. 152/2006). Si osserva, peraltro, che l’esistenza di un cospicuo numero di istanze sottoposte all’esame dei competenti uffici non può assumere rilievo posto che «*così come “non possono essere adottati tra i motivi che ostano all’accoglimento della domanda inadempienze o ritardi attribuibili all’amministrazione” (art. 10-bis, ultimo periodo, legge n. 241 del 1990), allo stesso modo non possono essere adottati tra i motivi che ostano alla conclusione tempestiva di un procedimento eventuali disfunzioni organizzative interne agli uffici, potendo queste assumere un qualche rilievo solo in termini di eventuale esimente di responsabilità personale in capo al singolo funzionario o dirigente*» (Cons. Stato n. 9791/2024).

5.2. Inoltre, devono ritenersi applicabili anche al procedimento di VIA gli istituti di semplificazione o di superamento implicito dell’inerzia di altre amministrazioni coinvolte. Anche su tale aspetto, peraltro, la Sezione ha già avuto modo di esprimersi con due recenti pronunciamenti (n. 1264/2024 e n. 500/2024) dai quali non vi è ragione di discostarsi. Innanzitutto, occorre richiamare il dettato normativo di cui all’art. 25, comma 1, del d.lgs. n. 152/2006, concernente, per l’appunto, la valutazione degli impatti ambientali e il provvedimento di VIA. A mente di tale norma, “*L’autorità competente valuta la documentazione acquisita tenendo debitamente conto dello studio di impatto ambientale, delle eventuali informazioni supplementari fornite dal proponente, nonché dai risultati delle consultazioni svolte, delle informazioni raccolte e delle osservazioni e dei pareri ricevuti a norma degli articoli 24 e 32. Qualora tali pareri non siano resi nei termini ivi previsti ovvero esprimano valutazioni negative o elementi di dissenso sul progetto, l’autorità competente procede comunque alla valutazione a norma del presente articolo*”. La disposizione va coordinata con le previsioni di cui all’art. 17-bis della l. n. 241/1990, il quale prevede e disciplina un meccanismo di silenzio assenso nei casi in cui, per l’adozione di provvedimenti normativi e amministrativi di competenza di Amministrazioni pubbliche, sia prevista l’acquisizione di assenti, concerti o nulla osta comunque denominati nell’ambito del relativo procedimento. Come chiarito dal Consiglio di Stato, peraltro, l’applicabilità di siffatto meccanismo, in quanto paradigma generale dell’azione amministrativa nei rapporti tra Amministrazioni pubbliche, non può essere revocata in dubbio ogniqualvolta il procedimento amministrativo sia destinato a concludersi con una decisione “*pluristrutturata*” (nel senso che la decisione finale da parte dell’Amministrazione precedente richieda per legge l’assenso vincolante di un’altra Amministrazione): “*il silenzio dell’Amministrazione interpellata, che rimanga inerte non esternando alcuna volontà, non ha più l’effetto di precludere l’adozione del provvedimento finale ma è, al contrario, equiparato ope legis a un atto di assenso e consente all’Amministrazione precedente l’adozione del provvedimento conclusivo. La portata generale di tale nuovo paradigma fornisce una importante indicazione sul piano applicativo dell’art. 17-bis, poiché ne consente una interpretazione estensiva, quale che sia l’amministrazione coinvolta e quale che sia la natura del procedimento pluristrutturato*” (Cons. Stato, Adunanza della Commissione speciale, 23 giugno 2016, parere n. 1640).

5.3. Aggiungasi che in relazione al rilascio del provvedimento VIA, l’art. 25, comma 2, del d.lgs. n. 152/2006 prevede che “*il competente direttore generale del Ministero dell’ambiente e della sicurezza energetica, entro il termine di sessanta giorni dalla conclusione della fase di consultazione di cui all’articolo 24, adotta il provvedimento di VIA previa acquisizione del concerto del competente direttore generale del Ministero della cultura entro il termine di trenta giorni*”. Al successivo comma 2-bis (per i progetti di cui all’articolo 8, comma 2-bis de TUA) si prevede, inoltre, la seguente scansione temporale: espressione della Commissione PNRR-PNIEC entro 30 giorni dalla conclusione della fase di consultazione di cui all’art. 24 e comunque entro 130 dalla data di pubblicazione della documentazione di cui all’art. 23; nei successivi 30 giorni il direttore generale del Ministero della transizione ecologica (oggi MASE, cioè Ministero dell’ambiente e della sicurezza energetica) adotta il provvedimento di VIA, previa acquisizione del concerto del competente direttore generale del Ministero della cultura (MIC) entro il termine di 20 giorni, fatto salvo quanto previsto dall’art. 22, comma, 1, lett. a), del d.lgs. n. 199/2021. Tale ultima disposizione prevede che “*nei procedimenti di autorizzazione di impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili su aree idonee, ivi inclusi quelli per l’adozione del provvedimento di valutazione di impatto ambientale, l’autorità competente in materia paesaggistica si esprime con parere obbligatorio non vincolante. Decorso inutilmente il termine per l’espressione del parere non vincolante, l’amministrazione competente provvede comunque sulla domanda di autorizzazione*”.

6. Così ricostruito il quadro normativo in rilievo nel procedimento in esame, deve ritenersi che l’Amministrazione sia incorsa in un’azione censurabile: il MASE ha decretato un “*giudizio negativo di compatibilità ambientale*” sulla base dei pareri espressi dalla citata Commissione tecnica VIA-VAS, in data 23 giugno 2023, e dalla Soprintendenza speciale per il PNRR, in data 4 marzo 2024, ossia – quanto a quest’ultimo – ad oltre 8 mesi dalla richiesta del MASE, dunque tardivamente, con la conseguente inefficacia ai sensi dell’art. 2, comma 8-bis, della l. n. 241/1990.



7. Il decreto di non compatibilità ambientale – adottato dal MASE “di concerto” con la Soprintendenza speciale per il PNRR del MIC – è quindi sorretto, sotto il profilo istruttorio e motivazionale, non solo dal parere della Commissione tecnica del MASE ma anche dalle valutazioni tecniche elaborate dalla Soprintendenza speciale PNRR del MIC ma in violazione dei perentori termini di legge. In altre parole, una buona parte dell’impianto motivazionale del decreto poggia (per effetto del rinvio *per relationem* operato nel medesimo provvedimento) sulle valutazioni inefficaci – in quanto tardivamente assunte – del Ministero della cultura.

8. Non persuade, invece, la tesi dell’Avvocatura erariale, la quale ritiene che non possa formarsi un silenzio-assenso nel procedimento di VIA atteso che, ai sensi dell’art. 25, comma 2-*quater* del d.lgs. n. 152/2006, è stata prevista un’ipotesi di silenzio-devolutivo. La predetta disposizione prende in considerazione l’inerzia della Commissione tecnica (primo periodo della disposizione), l’inerzia del MASE quale organo competente ad adottare il provvedimento – finale ed espresso – di VIA (secondo periodo della disposizione), ovvero il ritardo nel rilascio del concerto da parte del MIC (sempre secondo periodo della disposizione). Sul punto, se è vero che la determinazione conclusiva sulla VIA – che resta pur sempre intestata al MASE – non possa essere adottata *per silentium*, è altrettanto vero che il concerto del competente direttore generale del MIC debba comunque intervenire nei (ristretti) termini procedurali previsti dall’art. 25 del d.lgs. n. 152/2006, sopra richiamati. Dunque, dall’interpretazione sistematica delle norme in questione, deriva la formazione di un silenzio significativo (endoprocedimentale) con specifico riguardo – non al provvedimento di VIA *tout court* ma – al concerto del MIC, con conseguente inefficacia dell’atto tardivo. Del resto, la stessa previsione invocata dall’Avvocatura dello Stato per evidenziare un’ipotesi di “silenzio-devolutivo” *ex* art. 25, comma 2-*quater*, del d.lgs. n. 152/2006 sembra piuttosto confermare (e non smentire) la perentorietà – sopra già argomentata – delle scansioni procedurali previste per la valutazione di impatto ambientale.

9. In altri termini, l’art. 25 del codice dell’ambiente si colloca nella scia di una serie di recenti interventi normativi mediante i quali il legislatore ha voluto sottolineare la centralità che oggi assume il rispetto – da parte dell’amministrazione – della tempistica procedimentale. Pur rilevando le difficoltà che sovente incontra la complessa struttura organizzativa della pubblica amministrazione nel rispettare i termini procedurali, talvolta effettivamente troppo ristretti per la mole di pratiche da istruire e, soprattutto, per la particolare sensibilità degli interessi pubblici coinvolti, deve comunque affermarsi che l’inefficacia delle determinazioni tardivamente assunte dall’amministrazione rappresenta indubbiamente un istituto che non può essere obliterato in sede giurisdizionale senza frustrare la *voluntas legis* perseguita. È evidente, infatti, come l’inefficacia dell’atto tardivo sia stata intesa dal legislatore quale direttrice portante per realizzare concretamente (o quanto meno per incentivare) quella svolta in termini di efficienza, efficacia, economicità e, in generale, di buon andamento della pubblica amministrazione. Sul piano dell’*intentio legis*, peraltro, non può certo tralasciarsi neppure la volontà politico-legislativa di superare le discussioni, registratesi nel previgente quadro normativo, in ordine al vizio che affliggeva il provvedimento tardivo.

10. Ritiene quindi il Collegio che nei procedimenti del tipo di quello all’odierno esame emerga, proprio sotto il profilo normativo, una chiara e forte spinta acceleratoria voluta dal legislatore, di talché non è consentito al giudice – senza assumere un ruolo creativo in spregio al principio di separazione dei poteri – forzare oltremodo la lettera della norma, viepiù quando la legiferazione avvenga (come nel procedimento VIA) mediante la cd. “tecnica per fattispecie analitica”. Quest’ultima, è stato osservato dal Consiglio di Stato, “fornisce la misura della discrezionalità giudiziaria e costituisce un limite insuperabile rispetto a opzioni interpretative che ne disattendano ogni possibile risultato riconducibile al suo potenziale campo semantico (così come delimitato dalla disposizione), per giungere ad esiti con esso radicalmente incompatibili” (Cons. Stato, Sez. IV, n. 8610/2023).

11. In conclusione, i termini procedurali di cui all’art. 25 del d.lgs. n. 152/2006 non sono stati rispettati; pertanto, il ricorso va accolto – con il conseguente annullamento del decreto di non compatibilità impugnato – in relazione alla dedotta tardività del parere del MIC, quale atto presupposto – e invalidante – della stessa valutazione di non compatibilità assunta con decreto del MASE di concerto con il MIC. Il provvedimento negativo è illegittimo per eccesso di potere sotto il profilo del *deficit* istruttorio e motivazionale conseguente all’“acquisizione” (e quindi all’incidenza nell’*iter* logico-giuridico e fattuale) del parere del MIC, tardivo e inefficace. Restano poi assorbiti, come anticipato *supra*, gli ulteriori motivi di ricorso, dovendo comunque l’Amministrazione rideterminarsi sulla valutazione di impatto ambientale per cui è causa.

Sussistono giusti motivi per compensare integralmente le spese di lite, in ragione della peculiarità della vicenda e della complessità del procedimento amministrativo sotteso al provvedimento gravato.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l’effetto, annulla il decreto impugnato nei sensi di cui in motivazione.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall’Autorità amministrativa.

(*Omissis*)